



**Geschäftsführung
Rechnungsprüfungsausschuss**

Frau Duggan

Telefon: (0221) 221-22928
Fax : (0221) 221-25501
E-Mail: simone.duggan@stadt-koeln.de

Datum: 22.11.2018

**Auszug
aus der Niederschrift der Sitzung des
Rechnungsprüfungsausschusses vom 13.11.2018**

öffentlich

**5.1 Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016
3341/2018**

Herr Detjen schlägt vor, dass zunächst das Rechnungsprüfungsamt, dann die Kämmererei und sodann die Fraktionen ihre Sichtweisen zum Prüfergebnis darlegen.

Herr Heller stellt die Schwerpunkte und grundsätzliche Feststellungen thematisch dar:

Die bisherigen Probleme und Feststellungen aus der Prüfung der Eröffnungsbilanz wurden weiterhin nicht ausgeräumt. Dies betreffe auch weiterhin das Problem der fehlenden integrierten Buchführung.

1. Lagebeurteilung der Oberbürgermeisterin

- grundsätzlich wurden offensichtlich keine falschen Darstellungen getroffen
- jedoch eine zu positive Darstellung, gerade in Bezug auf die Probleme bei der Einführung des SAP-integrierten Kassen- und Einnahmemanagements PSCD
- zudem erfolgte kein Hinweis auf die Schwäche der enthaltenen Zahlen, aufgrund der bestehenden Buchführung

2. Verrechnungskonten

- insgesamt seien diese für den Jahresabschluss unbedenklich
- es bestünde aber weiterhin die Problematik, dass diese nur zusammengenommen ausgeglichen seien

3. Inventur

- im Bereich der Schulen wurde bis einschließlich 2016 noch keine Inventur durchgeführt
- in 2016 wurden insgesamt 40 Inventuren geplant und nur 20 abgeschlossen
- beim unbeweglichen Anlagevermögen ist weiterhin keine Inventur vorgesehen

- die zentrale Inventurleitung geht von einer fehlenden Weisungsbefugnis gegenüber den dezentralen Inventurverantwortlichen aus, woraus die beschriebenen Probleme resultieren
 - durch die städtische Inventurrichtlinie ist die Kämmerei berechtigt, Anweisungen, Kontrollen und Durchsetzung vorzunehmen

4. Vorsteuerabzug / Umsatzsteuerpflicht

- Gemäß der Ausweitung der Unternehmereigenschaft der Stadt Köln nach dem neu eingeführten § 2b Umsatzsteuergesetz wird die Kommune ab dem 01.01.2021 verpflichtend umsatzsteuerpflichtig, ausgenommen die Tätigkeit obliegt der Stadt im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt und die Nichtbesteuerung führt nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen
- bis zum 31.12.2020 macht die Stadt Köln von einer Ausnahmeregelung Gebrauch. Aufgrund dieser Regelung ist die Stadt Köln nur im Bereich der Betriebe gewerblicher Art, wie z.B. Museumsshops, umsatzsteuerpflichtig
- Probleme in der Abgrenzung von Kosten werden aufkommen, wenn zum Beispiel Reparaturen am Gebäude erfolgen müssen und die Aufteilung der Rechnung notwendig wird
- die Zuständigkeiten in den Dienststellen sind zu umfangreich und unübersichtlich, zumal die fachliche Eignung der dezentralen Mitarbeiter hierzu fraglich sei
- auch fehlt die Prüfung durch die Kämmerei, wo Betriebe gewerblicher Art vorliegen
- durch Mängel in der Sachbearbeitung würden zudem häufig Korrekturbuchungen erforderlich; soweit diese denn auffallen, werden Korrekturen nur angeregt
- es findet keine Kontrolle beziehungsweise keine Durchsetzung durch die Kämmerei statt

5. Finanzanlagen (Durchführung einer Werthaltigkeitsprüfung)

- die Dokumentation wurde bereits im Jahresabschluss 2015 bemängelt
- das Verfahren wurde zwischenzeitlich mit dem Rechnungsprüfungsamt abgestimmt und somit für die Zukunft erledigt

6. Forderungen

- die Qualität des Forderungsbestands ist weiterhin nicht prüfbar
- es besteht weiterhin keine den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung entsprechende Bearbeitung
- eine Kontrolle des Gesamtforderungsbestandes erfolgte in 2016 durch die Kämmerei; von 62 angesprochenen Dienststellen haben lediglich 34 eine Rückmeldung dazu abgegeben; es erfolgte daraufhin nur eine Erinnerung von der Kämmerei, woraufhin auch keine Verbesserung erzielt werden konnte
- zur besseren Durchsetzbarkeit ist die Einrichtung eines zentralen Forderungsmanagements vorteilhaft
- eine Abzinsung von Forderungen wurde nicht vorgenommen, obwohl diese immer dann abzuzinsen seien, wenn die voraussichtliche (Rest-)Laufzeit zum Bilanzstichtag mehr als 3 Jahre beträgt und die Forderung unverzinslich oder niedrig verzinslich ist; somit sei der Bestand nicht zu beziffern
- auch die Buchungstextvorgabe der Kämmerei bei „Forderungen die erneut zum Soll gestellt werden“ werde nicht kontrolliert beziehungsweise bei Fehleingaben korrigiert

7. Verbindlichkeiten (näher betrachtet: Stellplatzablösebeträge)

- es bestehen keine zentralen Übersichten sowie keine einheitlichen Verfahrensweisen hinsichtlich der Abwicklung und Buchung; somit ist oft keine Zuordnung von Aufwendungen zu den gebundenen Mitteln möglich
- die geprüften Stellplatzablösebeträge seien zum Beispiel für Fahrradabstellplätze und dem ÖPNV gebunden
- jedoch besteht keine umfassende Dokumentation zum Verfahrensablauf

- auch hier werde wieder nur eine „Empfehlung“ an die Dienststellen in Bezug auf die Buchungstexte ausgesprochen, da ansonsten keine Auswertungen möglich seien

8. Kosten-Leistungsrechnung

- die „Dokumentation der Kosten- und Leistungsrechnung“ aus den Dienststellen sei unvollständig und nicht befriedigend

Herr Friedel stellt die bestehenden Defizite im Personalbestand in den Dienststellen in den Vordergrund. Die Kämmerei sei nur so gut, wie die ihr zugelieferten Daten durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Dienststellen. Auch sei es eine schwierige Aufgabe die Arbeit von vielen Menschen in nur ein Zahlenwerk münden zu lassen. Die im Prüfbericht beschriebenen Probleme und Feststellungen seien aber alle in Gänze bekannt und werden derzeit abgearbeitet. Zum Thema der Stellplatzablösebeträge führt er aus, dass die bisherigen Verfahrensweisen bereits verbindlich seit dem 31.12.2015 galten und diese nun noch einmal förmlich in der Verfügung formuliert den zuständigen Dienststellen mitgeteilt würden. Auch bei der Inventur versuche man durch die Implementierung rollierender Verfahren eine Verbesserung zu erreichen und die Möglichkeiten der Dienststellen zu erweitern. Momentan sei man dabei, die bestehenden Defizite aufzuarbeiten. Im Bereich der Forderungen sei mit Einführung von SAP PSCD im Jahr 2017 ein entscheidender Schritt vorgenommen worden, welcher zu einer Qualitätsverbesserung in Bezug auf die Ausgleichsproblematik führen werde - auch wenn bei SAP PSCD weiterhin ein hoher Supportaufwand von Nöten sei.

Die geänderten Bestimmungen im Bereich der Umsatzsteuerpflicht werden durch die Kämmerei bereits bedacht. Ein Tax-Compliance-System ist im Aufbau. Der Begriff „Tax Compliance“ wird in etwa mit „Steuerehrlichkeit“ übersetzt. Durch dieses System werden Strukturen, Arbeitsabläufe und Sachverhalte bewusst gemacht, kontrolliert und erforderlichenfalls angepasst. Auch die Überforderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Dienststellen habe man bereits erkannt.

Ebenfalls werde Anfang 2019 ein weiteres Projekt durchgeführt, um in Erfahrung zu bringen, wieviel Zentralität und Dezentralität in der Buchführung benötigt werde. Hierzu wird eine Abfrage in den Dienststellen stattfinden, um daraus dann organisatorische Kenntnisse ziehen zu können.

Frau Klug möchte noch deutlich auf die bereits bestehenden Großprojekte in der Kämmerei eingehen. Zum einen sei dies die „Neuorganisation im Rechnungswesen“, über welche bereits regelmäßig berichtet wird. Hierdurch sind vor allem Grundlagen geschaffen worden, um eine personelle Aufstockung zu legitimieren. Zunächst sei dies innerhalb der Kämmerei und dann dezentral in den Finanzabteilungen der Dienststellen geplant. Hierbei werde auch keine weitere Verzögerung bestehen, da die Arbeitskapazitäten bereits geschaffen und beschrieben seien. Auch werde auf Personal von außerhalb der Stadtverwaltung zurückgegriffen. Des Weiteren sei der Aufbau des Tax-Compliance-System ein großes Projekt, welches in der Gesamtverwaltung nachgehalten werde, um die gesamte Leistungskette vollständig erfassen zu können.

Frau Möller möchte über den aktuellen Stand der zentralen Buchführung informiert werden. Auch möchte Sie erfahren, wie das neu eingestellte Personal qualifiziert werden wird. Sie regt zudem an, die Buchungstexte grundsätzlich zu standardisieren. Des Weiteren erbittet sie einen Sachstand zur Novellierung der GemHVO. Auch empfindet sie eine Weisungsbefugnis der Kämmerei an die Dienststellen – vor allem

für die Inventur – als sinnvoll. Sie möchte zudem über den derzeitigen Bearbeitungsstand zur Einrichtung eines Internen Kontrollsystems informiert werden. Zuletzt möchte sie noch wissen, ob die derzeitige Kosten-Leistungsrechnung weiter entwickelt werde.

Herr Erkelenz bezweifelt eine bereits ausreichende Qualifizierung von dezentralem Personal. Auch erbittet er Informationen zum Stand der Einführung des Internen Kontrollsystems. Er regt ebenfalls an, grundsätzlich die Weisungsbefugnisse und Richtlinienkompetenz der Kämmerei zu stärken, um bestehende Mängel zu beseitigen.

Frau Klug möchte aufgrund ihrer persönlichen Situation keine in die Zukunft ausgerichteten Aussagen mehr treffen.

Herr Friedel gibt den Ausblick, dass die Bearbeitung zukünftig weitestgehend zentralisiert erfolgen soll. Aus diesem Grund werde ab Anfang nächsten Jahres ein Fragenkatalog in den Dienststellen verteilt, um den organisatorischen Veränderungsbedarf abzufragen.

Frau Klug ergänzt, dass der Kämmerei bewusst sei, dass Weisungsgrundlagen vorhanden seien. Jedoch würde vor allem qualifiziertes Personal fehlen, welches in der Lage sei, die erteilten Weisungen dann auch korrekt auszuführen. Deshalb habe die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen sehr hohen Stellenwert. Das neu gewonnene Personal komme zumeist zwar aus dem Finanzsektor der freien Wirtschaft, habe aber noch keine Berührungspunkte mit den Systemen der öffentlichen Verwaltung gehabt.

Herr Friedel bestätigt zudem, dass nun personelle Kapazitäten zur Durchführung von Schulungen vorhanden seien. Er begreife die Strategie, auch auf externe Personalbeschaffungsmaßnahmen zurückzugreifen als Chance, da diese nicht mehr über kamerales Wissen verfügen würden, welches nun auch nicht mehr gebraucht würde und oft neue Denkansätze behindere. Bezüglich der vorhandenen Weisungs- bzw. Richtlinienkompetenz der Kämmerei gibt er an, dass hiervon bereits Gebrauch gemacht wird. Hierbei fokussiert man sich jedoch auf die Sinnhaftigkeit der betroffenen Maßnahme. Das breite Feld der Buchungstexte werde durch kreatives Arbeiten der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – trotz bestehender Buchungsvorgaben – in einer Vereinheitlichung der Regelungen erschwert. Zu den Regelungsinhalten der GemHVO kann er berichten, dass eine TEAM-Seite eingerichtet werde, welche eine Fortschreibung der Regelungen ermöglicht, sowie eine Recherchemöglichkeit anbieten wird. Die Neuauflage der Geschäftsanweisung für das Finanzwesen verzögert sich. Aus diesem Grund wird die vorhandene Fassung derzeit weiter fortgeschrieben. Ein Ersatz werde aber für das Jahr 2019 geplant. Zur Inventur hält er fest, dass in erster Linie ein Umdenken in den Köpfen erfolgen müsse. Die Inventur müsse zukünftig als Selbstverständlichkeit angesehen werden. So dann würden notwendige Prozesse auch nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt. Seiner Einschätzung nach sei dies aber eine Generationenaufgabe. Zum Thema Internes Kontrollsystem wurden bereits Prozesse in der Kämmerei aufgebaut. Außerdem werden auch jetzt bereits schon prozessunabhängige Prüfungen durchgeführt, welche nur nicht für die Gesamtverwaltung sichtbar seien. Auch das bereits existierende Instrument des Vier-Augen-Prinzips im Bereich der Auszahlungen muss neu ausgerichtet werden, um nicht nur Zahlungen realisierbar zu machen, sondern zeitgleich auch Prozesse überprüfen zu können. Zum Thema Kosten-Leistungsrechnung berichtet er, dass viele

Bereiche auf einem alten Stand -im Hinblick auf die Wirkungsorientierung- stehen geblieben seien. Jedoch benötigt eine notwendige Veränderung der Prozesse auch Zeit, da auch die Buchhaltung von Veränderungen in der Kosten-Leistungsrechnung tangiert werde.

Herr Dr. Unna bedankt sich für die zeitnahe Prüfung beim Rechnungsprüfungsamt. Zudem führt er aus, dass Probleme mit der Abgrenzung der Umsatzsteuerverpflichtung durch das Finanzamt festgestellt und der Verstoß verfolgt wird. Bezüglich der Standardisierung von Buchungstexten regt er an, alle vorhandenen Zeilen zu nutzen und zum Beispiel die erste Zeile verbindlich zu standardisieren. Des Weiteren möchte er sich noch bei Frau Klug für die gute Zusammenarbeit bedanken.

Herr Detjen bedankt sich für die gute Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungsamt und Kämmerei.

Er unterstützt ausdrücklich die Forderung des Rechnungsprüfungsamtes eine „angemessene Überwachung des Buchungsgeschäftes“ durch die Kämmerei gegenüber den einzelnen Dezernaten einzuführen. Am Beispiel der Inventur und der Forderungen möchte er verdeutlichen, dass nun eine wirkliche Veränderung und Verbesserung durch Einwirken aus der Kämmerei erzielt werden könne und hier nun Druck ausgeübt werden müsse, um mehr Qualität zu erzielen.

Herr Görzel stellt fest, dass im Vergleich zu den ersten Prüfungen eine deutliche Qualitätsverbesserung erzielt werden konnte. Des Weiteren ist er erfreut, dass seine Anregung aus dem Jahr 2009 – mehr externes Personal einzustellen – nun nachgekommen wird. Im Namen seiner Fraktion möchte er sich deshalb bei Frau Klug für die stetige Verbesserung bedanken.

Beschluss:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Köln zum 31.12.2016 zur Kenntnis und beschließt nach eingehender Beratung:

- Der Ausschuss schließt sich dem eingeschränkten Bestätigungsvermerk des RPA an und erklärt den Bericht zu seinem Bericht im Sinne von § 101 GO.
- Er empfiehlt dem Rat die Feststellung des Jahresabschlusses 2016 und die Entlastung der Oberbürgermeisterin gemäß § 96 Abs. 1 GO.
- Ferner empfiehlt er dem Rat, die Verwaltung mit der Beseitigung der im Bericht beschriebenen Mängel zu beauftragen.

Abstimmungsergebnis:

Einstimmig zugestimmt.